ASSEMBLÉE NATIONALE

13ème législature

vacataires

Question écrite n° 8225

Texte de la question

M. Hervé Mariton appelle l'attention de M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique sur les dispositions concernant l'emploi de personnels vacataires dans les communes de plus de 5 000 habitants. Les collectivités territoriales sont appelées à gérer des services publics facultatifs pour répondre aux besoins de leurs administrés, tels que des garderies périscolaires, des animations dans le cadre de l'aménagement des rythmes scolaires ou des centres aérés... Pour assurer ces missions, le recours à des personnels non titulaires qualifiés de « vacataires », est fréquent. En effet, pour ces services facultatifs, les activités se résument à quelques heures hebdomadaires (de l'ordre de huit à dix heures) ou à des journées de vacation pour les centres aérés, sur des périodes correspondant aux cycles scolaires ou aux vacances scolaires. Elles correspondent à des animations qui ont souvent un caractère aléatoire (en fonction du nombre d'inscrits) et ponctuel, avec une date de début et de fin. Les agents sont rémunérés à la vacation (taux défini par le conseil municipal), et perçoivent leur salaire, ordonnancé mensuellement, par le biais de l'établissement d'un bulletin de salaire, à la vue d'état d'heures de présence. Ainsi, bien que non défini par un texte réglementaire, le recours à des vacataires doit être justifié par trois conditions cumulatives qui caractérisent la véritable notion de vacation : spécificité de l'engagement (recrutement pour une tâche précise), discontinuité de l'engagement dans le temps, rémunération rattachée à l'acte. Toutefois, un doute subsiste quant à la qualification réelle des activités, exercées par nos agents vacataires, en emploi non permanent. L'ensemble des activités confiées aux personnels vacataires, bien que non strictement identiques, peut être considéré comme une activité plus globale (garderie périscolaire, activités de l'aménagement des rythmes scolaires...), se renouvelant chaque année. De ce point de vue, et selon de nombreuses jurisprudences, l'emploi occupé par le vacataire peut être alors être considéré comme un emploi « permanent » les interventions n'étant pas considérées comme des tâches déterminées, marquées par un début et une fin. Les conséquences de l'existence d'un emploi permanent sont, notamment, l'obligation de créer un poste par délibération, de le pourvoir dans les conditions légales (publicité avec observation d'un délai raisonnable pour procéder au recrutement), de recruter, en principe un titulaire (sauf exceptions prévues à l'art. 3 de la loi du 26 janvier 1984), de procéder à un licenciement en cas de fins de mission (qui sont régulières). Les fonctions exercées par les vacataires s'assimilent généralement à des emplois d'agent territorial d'animation. On sait que les emplois d'animation ne peuvent pas être pourvus à temps non complet (selon les dispositions du décret n° 91-298 du 20 mars 1991). De plus, les agents ne pourraient pas, ou ne voudraient pas forcément, intégrer un poste à temps complet et il n'est pas envisageable de compléter ces emplois par des fonctions dont la collectivité n'a pas besoin. On sait, également, que l'emploi de non-titulaires sur des emplois à temps non complet est limité aux communes de moins de 1 000 habitants. Enfin, la loi 2005-843 du 26 juillet 2005 prévoit qu'au-delà de six ans les contrats de droit public à durée déterminée deviennent de plein droit des contrats à durée indéterminée, lors de leur renouvellement. Le sort des personnels vacataires qui seraient employés depuis six ans n'est pas précisé. Il lui demande donc sur quels fondements les collectivités peuvent recruter des personnels pour quelques heures hebdomadaires, sur des périodes limitées pouvant se renouveler, pour effectuer des missions relevant de l'animation, sachant qu'ils s'agit de missions ponctuelles s'inscrivant dans une activité globale permanente et que les collectivités territoriales ne peuvent créer de postes à temps non complet que dans des cas limités.

Texte de la réponse

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale offre un large éventail de possibilités de recrutement permettant de répondre à des besoins limités dans le temps. En application des articles 104 à 108 modifiés de cette loi, les collectivités territoriales peuvent nommer des fonctionnaires territoriaux dans des emplois permanents à temps non complet. Toutes les collectivités territoriales et tous les établissements publics, quelle que soit leur importance démographique, peuvent créer librement, dans le respect des conditions statutaires et sans quota, par décision de l'organe délibérant, tout type d'emploi à temps non complet dans toutes les filières de la fonction publique territoriale. L'autorité territoriale dispose de la faculté de nommer dans ces emplois des fonctionnaires intégrés dans un cadre d'emplois ou qui le seront dès leur recrutement, c'est-à-dire ceux dont la durée hebdomadaire de service pour l'ensemble de leurs emplois, dans une ou plusieurs collectivités, est supérieure ou égale à la moitié de la durée légale du travail des fonctionnaires à temps complet. Seules demeurent réglementées les nominations dans des emplois d'une durée inférieure au mi-temps de fonctionnaires non intégrés dans un cadre d'emplois, c'est-à-dire employés dans une ou plusieurs collectivités pour une durée inférieure à 19 h 30. Le décret n° 91-298 du 20 mars 1991 détermine les catégories de collectivités, notamment en fonction de leur population (5 000 habitants), pouvant recruter des fonctionnaires à temps non complet qui ne remplissent pas les conditions d'intégration. Il fixe la liste des emplois concernés. Les emplois liés à l'animation, dont la reconnaissance statutaire est plus récente que celle des filières classiques, ne font pas partie des emplois actuellement visés. Toutefois, il est envisagé de mettre à jour les articles 4 à 5-1 du décret pour prendre en compte les évolutions statutaires intervenues ces dernières années. Cette mise à jour pourra intervenir à l'occasion du décret d'application de la loi sur la mobilité et les parcours professionnels dans la fonction publique, actuellement en discussion au Parlement, qui prévoit la possibilité d'exercer sur des emplois à temps non complet dans les trois fonctions publiques et non plus la seule fonction publique territoriale. À cette occasion, la liste des emplois concernés sera revue en fonction des besoins des collectivités territoriales qui pourront notamment intervenir par l'intermédiaire de leurs représentants au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, instance obligatoirement saisie de tous les projets de textes touchant à cette fonction publique. Pour autant, la nomination de personnels d'animation par une commune pour une durée inférieure au mi-temps est possible si le fonctionnaire concerné cumule cet emploi avec d'autres emplois à temps non complet lui permettant d'atteindre ce seuil. À cet égard, l'article 61 de la loi du 26 janvier 1984, relatif à la mise à disposition, ouvre à l'ensemble des employeurs territoriaux la possibilité de recruter un fonctionnaire en vue de lui permettre d'effectuer tout ou partie de son service à temps non complet dans d'autres collectivités. Des communes proches et de petite taille ont donc tout intérêt à se concerter pour permettre à un fonctionnaire d'exercer son emploi dans plusieurs d'entre elles, tout en répondant aux besoins même limités de chacune de celles-ci. De plus, les centres de gestion de la fonction publique territoriale peuvent, conformément à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984, mettre des agents à disposition des collectivités et établissements qui le demandent en vue d'assurer des missions temporaires. Ils peuvent également mettre des fonctionnaires à disposition des collectivités et établissements en vue de les affecter à des missions permanentes à temps complet ou non complet. Par ailleurs, il convient de rappeler que les conditions de cumuls d'activités des agents publics ont été assouplies au cours de ces dernières années. En effet, les fonctionnaires et les agents non titulaires occupant un emploi à temps non complet ou exerçant des fonctions impliquant un service à temps incomplet pour lesquels la durée du travail est inférieure ou égale à la moitié de la durée légale ou réglementaire du travail des agents publics à temps complet peuvent exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative dans les conditions fixées par le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007. Enfin, l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 permet aux collectivités territoriales de recourir à des agents non titulaires pour des besoins peu importants : fonctions correspondant à un besoin saisonnier, besoin occasionnel et, dans les communes de moins de 1 000 habitants ainsi que dans les groupements de communes dont la moyenne arithmétique des nombres d'habitants ne dépasse pas ce seuil, recrutement dans des emplois permanents à temps non complet pour lesquels la durée de travail n'excède pas la moitié de celle des agents à temps complet. Les dispositions rappelées ci-dessus offrent donc aux collectivités territoriales un ensemble de moyens leur permettant de pourvoir à leurs besoins particuliers de personnels, y compris dans le domaine de l'animation, tout en assurant une gestion efficace des ressources humaines et financières dont elles disposent.

Données clés

Version web : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/13/questions/QANR5L13QE8225

Auteur : M. Hervé Mariton
Circonscription : Drôme (3e circonscription) - Union pour un Mouvement Populaire
Type de question : Question écrite
Numéro de la question : 8225
Rubrique : Fonction publique territoriale
Ministère interrogé : Budget, comptes publics et fonction publique
Ministère attributaire : Budget, comptes publics et fonction publique

Date(s) clée(s)

Question publiée le : 23 octobre 2007, page 6431
Réponse publiée le : 30 septembre 2008, page 8361